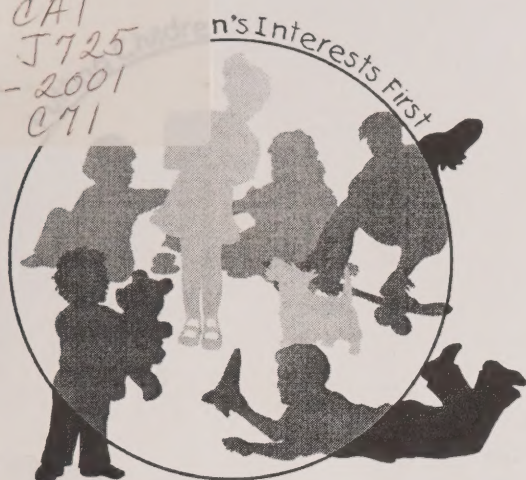


CA1
J725
-2001
C71



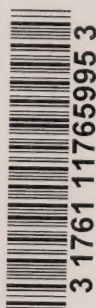
Custody, Access and Child Support in Canada

REPORT ON FEDERAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL CONSULTATIONS

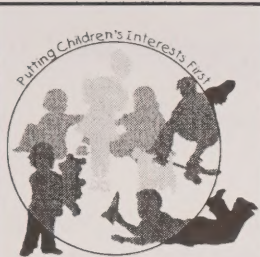
Executive Summary

Presented to the
Federal-Provincial-Territorial Family Law Committee

Prepared by
IER Planning, Research and Management Services



*The views expressed in this report are those of the authors
and do not necessarily represent the views of
the Federal-Provincial-Territorial Family Law Committee.*



The federal, provincial and territorial governments held nation-wide consultations on custody, access and child support issues from early April to the end of June 2001. Canadians with an interest in these issues contributed their views through some 2,300 feedback booklets, 71 written submissions and 45 workshops, all of which are summarized in this report. The results of the consultations, as presented in this report, will be used to inform the Federal-Provincial-Territorial Family Law Committee's work on its Custody and Access Project as well as the discussions of federal, provincial and territorial Ministers Responsible for Justice. They will also provide valuable qualitative information on recurring issues and themes for a report to Parliament on custody, access and child support to be tabled by the federal Minister of Justice before May 2002.

The following topics were addressed during the consultations:

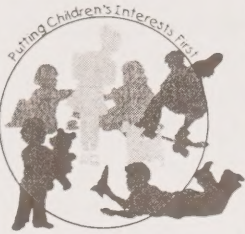
- best interests of the children;
- roles and responsibilities of parents after separation or divorce;
- family violence;
- high conflict relationships;
- children's perspectives;
- meeting access responsibilities; and
- child support.

The key points raised by participants on each of these topics are described in the following pages.

Best Interests of Children

Respondents were asked to identify what children need when their parents separate or divorce. They suggested the following needs:

- physical safety and emotional, psychological and financial security;
- as great a level of stability and consistency as possible during and after the process of separation;
- their voices to be heard and their integrity to be respected;
- to not feel burdened with responsibility for the separation or for parents' behaviour;



- to not participate in their parents' dispute or in legal or court processes; and
- to feel that their particular cultural and developmental needs are being considered.

Some respondents thought that children need to maintain contact with both parents at all times. Other respondents were of the opinion that, in cases of high conflict between parents or family violence, children's needs are best met by limiting contact with the aggressive or violent parent.

Those in favour of including in the *Divorce Act* a list of factors for determining children's best interests thought that it could provide useful guidance for judges and parents to help ensure that they consider relevant concerns when making decisions on custody and access. Those arguing against including a list of factors said that such a list would exacerbate conflict and competition between parents. They also feared that the use of a list would exclude the consideration of unlisted factors and discourage assessment of the particular circumstances of each family situation. Finally, others thought that establishing a list would neither make court decisions more predictable nor reduce disputes.

With regard to support services, respondents often indicated that existing services should be better publicized and made more accessible to all, regardless of gender or location. According to these respondents, improvements to such services would include the following characteristics:

- Better coordination between community and government services would improve accessibility of services for children.
- A conciliatory approach would be preferable to resorting to the legal system.
- Information, education and counselling and other support services must be readily available to help parents focus on their children's needs.
- More community-based services and mediation services are required, and the number of children's advocates must be increased.

Roles and Responsibilities of Parents After Separation or Divorce

In response to a question about what factors enable "good parenting," respondents identified a wide variety of issues relating to the parents themselves and their relationship, the support offered to both parents by the legal system, and the various support services in place.

Respondents stressed the need for improved educational services (for parents as well as for the legal profession), support services (such as supervised access centres

November 23, 2001

Le 23 novembre 2001

**Federal – Provincial – Territorial
Consultations on
Custody, Access and Child Support**

**Consultations fédérales-provinciales-
territoriales sur les droits de garde et de
visite et les pensions alimentaires pour
enfants**

Dear Sir/Madam:

Madame, Monsieur,

At their recent meeting in Nova Scotia, federal, provincial and territorial Ministers Responsible for Justice reviewed the results of the consultations on custody, access and child support conducted earlier this year. They continue to endorse this collaborative work and reiterated their commitment to working together to provide a system that focuses on the best interests of children and offers appropriate family law services to families experiencing separation or divorce.

Au cours de leur récente réunion en Nouvelle-Écosse, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la Justice ont examiné les conclusions des consultations organisées plus tôt cette année sur les droits de garde et de visite et les pensions alimentaires pour enfants. Ils continuent d'approuver ce travail conjoint, et ils ont réitéré leur engagement à collaborer envers l'élaboration d'un système centré sur l'intérêt de l'enfant qui offre aux familles, qui vivent une séparation ou un divorce, des services en droit de la famille.

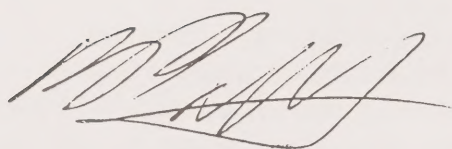
Attached, please find the Executive Summary of the final report on the consultations.

Veuillez trouver, ci-joint, le sommaire du rapport final sur ces consultations.

The consultation process showed that Canadians believe in a child-centred approach and hold a wide range of views on the issues raised in the consultations based on their personal experiences and professional opinions. Throughout the consultations, we also heard that Canadians support the co-operative efforts of the federal, provincial and territorial governments to address the impact of separation and divorce on children and families.

Le processus de consultation a montré que les Canadiens et Canadiennes croient à une approche axée sur l'enfant et ont, sur les questions soulevées au cours des consultations, des points de vue très diversifiés qui reflètent leurs expériences et l'opinion des professionnels. Les conclusions révèlent également que les Canadiens et Canadiennes appuient les efforts conjoints des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en vue d'atténuer les effets de la séparation et du divorce sur les enfants et les familles.

The final Report on the Federal-Provincial-Territorial Consultations and the attached Executive Summary will be available shortly, in both English and French, on the Department of Justice Canada web site at: <http://canada.justice.gc.ca/en/cons/consultations.html>. Or, you may order a copy by calling, toll-free, 1 (888) 373-2222 or by faxing (613) 946-2211.

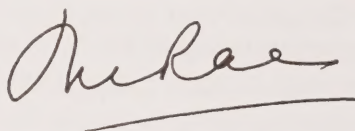


Betty Ann Pottruff, Q. C.
Co-Chair, Family Law Committee
Policy, Planning and Evaluation
Saskatchewan Justice

Coprésidente, Comité sur le droit de la famille
Politiques, planification et évaluation
Ministère de la Justice de la Saskatchewan

Attachments (1)

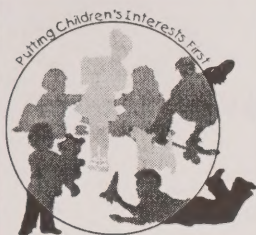
La version finale du Rapport sur les consultations fédérales-provinciales-territoriales ainsi que le sommaire seront disponibles sous peu, aussi bien en français qu'en anglais, sur le site Internet du ministère de la Justice du Canada à : canada.justice.gc.ca/fr/cons/consultations.html. Vous pouvez également en commander un exemplaire en appelant, gratuitement, le 1 (888) 373-2222 ou en faisant la demande par télécopieur au (613) 946-2211.



Virginia McRae
Coprésidente, Comité sur le droit de la famille
Section de la famille, des enfants et des adolescents
Ministère de la Justice du Canada

Co-Chair, Family Law Committee
Family, Children and Youth Section
Department of Justice Canada

Pièces jointes (1)



or “parenting coordinators”) and legal aid services. To improve the effectiveness of services, respondents suggested that services be offered in a more coordinated, timely and accessible manner.

Participants were asked whether the terms *custody* and *access*, which are currently used in the *Divorce Act*, should be changed. The main argument in favour of changing the terminology is that the terms *custody* and *access* have negative connotations of ownership and promote the concept of a “winner” and a “loser”, which leads to an adversarial process and perpetuates a perceived anti-male bias in the current system. Those opposed to changing the terminology maintained that it is well understood by Canadians and within the legal system, that it is useful in situations in which sole custody is in the best interests of the children (for example, in situations of violence), and that resources would be required to define the new terms.

Some respondents thought that narrowing the definition of *custody* and introducing the term *parental responsibility* would be more appropriate. They felt that a more neutral terminology would encourage parents to divide their responsibilities themselves (without assuming a 50-50 split of responsibilities). Some respondents voiced the following arguments against this proposal: the proposed terminology is too vague and, therefore, may lead to greater conflict and litigation; and children need to have only one primary caregiver, which the term *parental responsibility* may preclude.

Those in favour of replacing current terminology with the term *parental responsibility* highlighted the fact that the term emphasizes parents’ responsibilities towards their children as opposed to parents’ rights. Some respondents suggested that individual responsibilities must be detailed in the law; while others said such a list of responsibilities would be counter-productive.

Those who preferred the option of replacing the current terminology with the term *shared parenting* said that the presumption of shared parenting gives both parents equal responsibility for parenting, promotes a low-conflict framework for allocating parental responsibilities, and ensures that children have access to both parents and extended family. Respondents who disagreed with this option took the position that the shared parenting model is not always realistic, may have negative effects on children (for example, when family violence is an issue), and does not acknowledge situations in which a parent may not be fit nor willing to care for the children.



Family Violence

Several respondents indicated that family law legislation should contain three points about family violence:

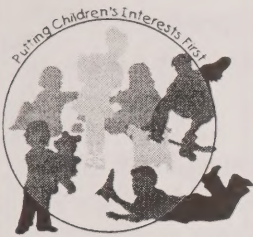
- a statement that the best interests of children are the first priority;
- a clear definition of *violence* (in particular, the scope of the definition); and
- an allocation of burden of proof (in particular, whether this should rest with the alleged victim or with the alleged perpetrator, and what should be done in the meantime to protect children).

On the other hand, others thought that the current legislation should not be changed. Participants raised the following arguments, among others:

- Strong legislative and procedural processes are already in place to address concerns of family violence. Violence is a factor that is currently carefully considered in court through the “best interests” test;
- Highlighting family violence could lead to increased false allegations of violence. This could lead to inadequate consideration of other factors of significance to the best interest of children;
- Government involvement in resolving issues of family violence should be minimal;
- It is more important to ensure affordable services (such as counselling or supervised access) than focussing on making legislative changes.

Furthermore, some respondents mentioned the difficulty of attempting to define *violence* correctly in legislation and that governments should develop awareness programs and provide training on the realities of family violence to service providers and the legal community (for example, judges).

With regard to the legislative options presented in the consultation document, respondents differed about what is in the best interests of children. Some thought that children’s safety should be the priority, while others insisted that the priority was the children’s access to both parents. Those who gave priority to the safety of the children supported limiting contact between the children and the violent parent as well as the decision making of this parent unless he or she could prove that such a limit was not in the children’s best interests. Those who felt access to both parents should be the priority supported a presumption of “maximum contact,” except when there was proof that the parent had been violent towards the children.



Some respondents suggested that the overall approach to services addressing the needs of children in situations of family violence should be based on the following principles: best interests of the children; prevention of violence; sensitivity to cultural differences; ensuring safety; and gender sensitivity. Many people were of the opinion that structural and organizational changes are needed to improve the current provision of services, including the following:

- more community-based services;
- sufficient funding;
- improved coordination of services; and
- greater accessibility to services.

High Conflict Relationships

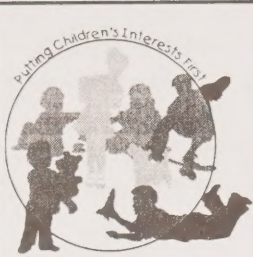
Some respondents said that high conflict situations were, in fact, another form of family violence. They felt that distinguishing between situations of high conflict and those involving family violence implies that a certain level of violence is acceptable. Other respondents thought that high conflict situations are a natural by-product of the divorce process. They said that although parents may be in a high conflict relationship it does not mean that they are not able to care for their children.

Those respondents who agreed that the law should deal with the problem of high conflict relationships generally supported a combination of options 2 and 3 or of options 2 and 4 (from those presented in the consultation document). Both combinations would result in a very detailed agreement about parenting arrangements, which supporters felt would reduce the likelihood of further litigation and conflict between the parents. The two combinations differ on whether that agreement would be achieved through a mandatory dispute resolution process (which some respondents felt would be ineffective in a high conflict situation) or through the courts.

Children's Perspectives

Young people were asked to discuss their views on whether children's perspectives should be considered during discussions on custody and access, and, if so, how this should be done. Both the young people and other respondents indicated that children's perspectives are currently considered to varying degrees, depending on a number of factors.

Some respondents thought that children should not be consulted because their views would not be considered anyway, and that the emotional consequences would be too great. Others added that very often children would not understand the



situation well enough to make a decision. According to some respondents, children's opinions, if they are considered, should not be the sole basis for decisions that affect children.

Many young people thought that children should be better informed about their parents' difficult relationship but should remain outside their parents' dispute and should be consulted at the time of separation. Some women's rights organizations and some Aboriginal respondents echoed this position.

Some young people spoke in favour of the possibility of expressing their views to a neutral third party (for example, a mediator). These participants also identified factors that should determine children's level of involvement: age; professional support; ability to provide information; relationship with parents; and emotional well-being. Special needs, the presence of family violence or high conflict relationships, and cultural values should also be considered.

Several respondents emphasized the need to safeguard children's well-being throughout their participation in the decision-making process. This would involve the following:

- adequate representation by a children's advocate;
- protection from any repercussions from the parents; and
- information about the reasons for the decisions being made.

Meeting Access Responsibilities

Respondents said there are two main issues to be addressed with regard to meeting access responsibilities: denial of access by the custodial parent; and non-exercise of access. Respondents felt that both of these situations were equally detrimental to children's welfare, and proposed that tools such as parenting plans, parental education and counselling be considered as ways to encourage parents to meet their access responsibilities.

Respondents recognized that it would be very difficult to resolve the problem of non-exercise of access through the law. They thought that forcing an uninterested parent to have contact with his or her children would not be in the children's best interests and might even be dangerous.

Respondents did, however, feel that there were some areas in which legislation could be useful in addressing the problem of denial of access: specifically, by means of enforcement orders, alternatives to court-based solutions, and supervised access centres.



Child Support

Respondents provided input on several questions concerning child support.

With regard to calculating child support amounts in shared custody situations, some respondents raised concerns about time or cost being the sole determining factors. Respondents supported transparent guidelines or a formula-based approach for determining the amount of child support to be paid in shared custody situations.

With regard to unusually high and unusually low access costs, respondents thought that both situations should be addressed in child support guidelines and legislation.

With regard to the payment of child support once children are at or over the age of majority, some respondents favoured paying some or all of the child support directly to the children, which would reassure the parent paying the support that the money is being spent on the children. Other respondents were not in favour of direct payment, pointing out that the custodial parent continues to have expenses related to maintaining a home for the children, regardless of the children's age.

Participants' Perspectives

The consultations uncovered a wide range of views among Canadians based on individual experience, professional opinion and the perspectives embraced by the organizations participants represented. From these opinions, three recurring themes emerged:

- many men's organizations (and other non-custodial parent support groups) supported implementing the recommendations of the Special Joint Committee on Child Custody and Access;
- many women's organizations argued that the consultation process and options did not recognize gender issues and, therefore, that a gender analysis should take place before proceeding;
- many professionals (e.g. lawyers and service providers) said that the term *parental responsibility* had merit as a flexible option that could address many of the concerns raised by other respondents, with or without changing existing terminology in the area of custody and access.

- beaucoup de groupes de défense des droits des hommes (et d'autres organismes de soutien aux parents qui n'ont pas la garde) appuient la mise en œuvre des recommandations du Comité mixte spécial sur la garde et le droit de visite des enfants;
- de nombreux groupes de défense des droits des femmes sont d'avis que le processus de consultation et les options présentées ne tiennent pas compte de la problématique homme-femme et qu'il faudrait, par conséquent, se livrer à une analyse comparative entre les sexes avant d'entamer le processus;
- bon nombre de professionnels (avocats, fournisseurs de services, etc.) estiment que l'expression « responsabilité parentale » est appropriée et qu'elle permet, en raison de sa souplesse, de répondre aux inquiétudes exprimées par d'autres répondants, que l'on modifie ou non la terminologie actuelle en ce qui concerne la « garde », le « droit de visite » ou le « droit d'accès ».



font valoir qu'il faudrait penser à adopter des mesures — comme les plans d'aménagement des responsabilités parentales, l'information des parents et les services-conseils — pour encourager les parents à respecter leurs obligations en matière de droit de visite des enfants.

Les participants reconnaissent qu'il sera très difficile de régler au moyen de la loi le problème que représente le non-exercice du droit de visite. Ils estiment que le fait de forcer un parent non intéressé à avoir une interaction avec son enfant n'est pas dans l'intérêt supérieur de ce dernier et pourrait même être dangereux.

Ils sont cependant d'avis que la loi peut être utile à certains égards pour résoudre le problème de refus du droit de visite, notamment par des ordonnances d'exécution, des solutions hors cour et la prestation de services dans des centres de visites supervisées.

Les pensions alimentaires pour enfants

Les participants ont répondu à plusieurs questions portant sur les pensions alimentaires pour enfants.

Sur la méthode de détermination du montant de la pension alimentaire dans les cas de garde partagée, certains ont exprimé des réserves quant à l'utilisation du temps et des coûts comme seuls facteurs déterminants. Ils étaient en faveur de l'adoption de lignes directrices transparentes ou de la méthode de la formule pour déterminer le montant de la pension alimentaire pour enfants dans les cas de garde partagée.

Quant aux frais anormalement élevés ou peu élevés liés au droit de visite, les répondants estiment que ces deux situations devraient être prévues dans les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants et dans la loi.

Enfin, sur la possibilité de verser la pension alimentaire aux enfants majeurs, certains sont d'accord pour qu'une partie ou la totalité de la somme soit versée directement à l'enfant, ce qui assurerait au parent payeur que les fonds sont bien consacrés à l'enfant. D'autres ne sont pas en faveur du versement direct parce que le parent qui a la garde continue d'engager des frais pour l'entretien du foyer de l'enfant, quel que soit l'âge de cet enfant.

Le point de vue des participants

Au cours de la consultation, les participants ont émis un vaste éventail d'opinions qui reflètent leur expérience personnelle, leur opinion professionnelle ou le point de vue des organisations qu'ils représentent. Trois thèmes se dégagent de ces diverses opinions :



Le point de vue des enfants

Une consultation a été effectuée auprès des jeunes pour qu'ils échantonnent leurs idées et donnent leur avis afin de savoir si les discussions sur la garde et le droit de visite devaient mieux tenir compte du point de vue des enfants et, dans l'affirmative, de quelle façon. Les jeunes, tout comme d'autres répondants, indiquent qu'à l'heure actuelle le point de vue des enfants est plus ou moins pris en considération et que cela dépendrait d'un certain nombre de facteurs.

Certains répondants estiment qu'il n'y a pas lieu de consulter les enfants, car de toute façon, on ne tiendrait pas compte de leur point de vue et que les conséquences affectives seraient trop importantes. D'autres ajoutent que bien souvent, les enfants ne comprennent pas assez bien la situation pour prendre une position éclairée quant à leurs besoins. Selon certains, s'il convient de tenir compte de l'opinion des enfants, leur avis ne devrait cependant pas constituer le fondement des décisions prises à leur égard.

Beaucoup de jeunes estiment que les enfants devraient être mieux informés des relations difficiles que vivent leurs parents mais demeurer à l'écart du conflit qui les oppose et être consultés à l'étape de la séparation. Des groupes de défense des droits des femmes et certaines organisations autochtones partagent également cette opinion. En outre, certains jeunes se sont montrés favorables à la possibilité d'exprimer leur point de vue à une tierce personne neutre (par exemple, un médiateur). Les jeunes participants ont également précisé les facteurs devant influencer sur le niveau de participation des enfants : l'âge, le soutien professionnel, la capacité de fournir des renseignements, les relations avec les parents et l'équilibre émotionnel des enfants. Il faudrait aussi tenir compte des besoins spéciaux, de la présence de la violence familiale ou de relations très conflictuelles et des valeurs culturelles de la famille.

Plusieurs répondants mettent l'accent sur la nécessité d'assurer le bien-être de l'enfant au cours du processus décisionnel. Cela signifie notamment :

- une représentation adéquate par un procureur pour l'enfant;
- une protection contre les répercussions de la part des parents;
- la communication des motifs des décisions.

Le respect des obligations en matière de droit de visite des enfants

Les répondants estiment qu'il y a deux grandes questions à traiter en ce qui concerne le respect des obligations relatives au droit de visite : le refus des visites par le parent gardien et le non-exercice du droit de visite. Ces deux situations sont jugées aussi nuisibles l'une que l'autre pour le bien-être de l'enfant. Des répondants





Au regard des options législatives présentées dans le document de consultation, les points de vue sont divisés sur ce qui constitue l'intérêt supérieur de l'enfant. Certains jugent que la sécurité de l'enfant est prioritaire, alors que d'autres insistent sur l'accès de l'enfant à ses deux parents. Pour les premiers, il importe de limiter le contact entre l'enfant et le parent violent de même que la participation de ce parent à la prise de décisions, à moins que celui-ci ne prouve qu'une telle limite n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Ceux qui donnent la priorité à l'accès aux deux parents favorisent une présomption d'un « maximum de contact », sauf dans les cas où la preuve est faite de violence de parent envers l'enfant.

Il est à noter que des participants ont émis l'avis que la démarche générale suivie pour la prestation de services répondant aux besoins des enfants en situation de violence familiale devrait reposer sur les principes suivants : l'intérêt supérieur de l'enfant; la prévention de la violence; la sensibilité aux différences culturelles; la sécurité; et la prise en considération de l'égalité des sexes. Plusieurs sont d'avis que des modifications structurelles et organisationnelles s'imposent en vue d'améliorer la prestation actuelle des services. Il faudrait notamment :

- un financement adéquat;
- une meilleure coordination des services;
- une meilleure accessibilité aux services offerts.

Les relations très conflictuelles

Des répondants sont d'avis que les situations très conflictuelles constituent, en réalité, une autre forme de violence familiale et que le fait d'établir une distinction entre les notions de relations très conflictuelles et de violence familiale revient à dire qu'un certain degré de mauvais traitements est acceptable. D'autres estiment que les situations très conflictuelles ne sont que le sous-produit du processus de divorce. Ils pensent qu'une relation très conflictuelle entre les parents ne signifie pas qu'ils ne peuvent pas prendre soin de leurs enfants.

Les participants à la consultation qui sont d'avis que l'on peut régler la question des relations très conflictuelles au moyen de la législation favorisent une combinaison des options 2 et 3 ou des options 2 et 4 (options présentées dans le document de consultation). Ces deux combinaisons entraîneraient, selon eux, la conclusion d'accords très détaillés qui réduiraient la fréquence des recours aux tribunaux et les causes de conflits entre parents. L'une et l'autre diffèrent sur le point de savoir si cet accord doit être conclu en ayant recours à un processus obligatoire de règlement des conflits (qui, de l'avis de certains, serait inefficace dans une situation très conflictuelle) ou en ayant recours aux tribunaux.

ainsi qu'à la famille élargie. Pour d'autres, d'avis contraire, le modèle de « partage des responsabilités parentales » n'est pas toujours réaliste, il risque d'avoir des effets nuisibles sur les enfants (par exemple, dans les cas de violence familiale ou de mauvais traitements) et il ne reconnaît pas les situations où l'un des parents n'est pas apte à prendre soin de l'enfant ou ne souhaite le faire.

La violence familiale

Plusieurs répondants ont indiqué que la législation en matière de droit de la famille devrait préciser trois aspects de la violence familiale :

- l'intérêt de l'enfant constitue la principale priorité;
- la violence devrait être plus clairement définie (en particulier, l'ampleur de la définition);
- l'attribution du fardeau de la preuve (plus précisément, s'il incombe à la victime présumée ou au contrevenant présumé et ce qu'il faut faire entre-temps pour protéger l'enfant).

D'autres estiment, au contraire, qu'il n'y a pas lieu de modifier la législation actuelle. On a, entre autres, fait valoir les arguments suivants :

- il existe déjà des procédures et des processus législatifs bien établis pour le traitement des cas de violence familiale. La violence est un facteur soigneusement examiné par le tribunal en fonction de l'« intérêt supérieur de l'enfant »;
- l'introduction dans la loi de la situation particulière de la violence familiale risque d'avoir pour résultat une augmentation du nombre de fausses allégations et de mener à un examen inadéquat d'autres facteurs importants lors de l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant;

- l'intervention gouvernementale dans la résolution des problèmes de violence familiale devrait être minimale;

- il est plus important d'assurer des services abordables (comme les services-conseils ou les droits de visites supervisées) que de s'occuper de modifications législatives.

Certaines personnes ont par ailleurs mentionné la difficulté que représente la tentative de définir correctement la violence dans un texte de loi et ont indiqué qu'il serait préférable de sensibiliser davantage et de former les intervenants (dont les juges) à la réalité de la violence conjugale.



Les rôles et responsabilités des parents après la séparation ou le divorce

Lorsqu'on leur demande quels facteurs pourraient permettre aux parents de bien jouer leur rôle de parents, les répondants font état d'une grande diversité d'enjeux qui touchent les parents eux-mêmes et leur relation, le soutien accordé aux deux parents par le système juridique et les différents services de soutien disponibles. Les répondants insistent sur la nécessité d'améliorer les services de formation et d'information (tant pour les parents que pour la communauté juridique), de soutien (comme les centres de visites supervisées ou les « coordonnateurs parentaux ») et d'aide juridique. À leur avis, pour améliorer l'efficacité de ces services, il faut les offrir au bon moment et en facilitant l'accès.

Les participants ont été par ailleurs interrogés sur l'opportunité de remplacer les expressions « garde » et « droit d'accès », qui sont actuellement utilisées dans la *Loi sur le divorce*. Le principal argument en faveur d'une modification de la terminologie est la connotation négative de propriété qu'expriment ces « mots », lesquels favorisent l'idée de « gagnant » et de « perdant », ce qui donne lieu à un processus accusatoire et perpétue le parti pris présumé pour certains contre les hommes du système actuel. Les opposants à la modification soutiennent plutôt que les justiciables et les intervenants comprennent bien la terminologie actuelle, qu'elle est utile dans les cas où la garde exclusive est dans l'intérêt supérieur de l'enfant (dans les situations de violence, par exemple) et que la définition de nouvelles expressions exigerait un surcroît de ressources.

Certains participants estiment plus opportun de restreindre le sens de l'expression « garde » et d'introduire celle de « responsabilité parentale ». Ainsi, une terminologie plus neutre inciterait les parents à s'entendre sur la répartition de leurs responsabilités sans présupposer d'un partage égal de ces responsabilités. D'autres ne partagent pas cet avis : selon eux l'expression proposée est trop vague et risque d'entraîner davantage de conflits et de recours aux tribunaux; de plus, les enfants devraient n'avoir qu'un seul fournisseur principal de soins, ce que la notion de « responsabilité parentale » risque d'empêcher.

Les participants qui préfèrent remplacer la terminologie actuelle par l'expression « responsabilité parentale » soulignent que cette dernière met l'accent sur les responsabilités des parents envers l'enfant par opposition aux droits des parents. Si certains sont d'avis que la loi doit préciser les responsabilités de chacun, d'autres estiment, au contraire, qu'une telle liste de responsabilités serait contre-productive. Enfin, des participants préfèrent remplacer la terminologie actuelle par l'expression « partage des responsabilités parentales », estimant que la présomption de « partage des responsabilités parentales » confie aux deux parents des responsabilités parentales égales, qu'elle favorise un cadre peu conflictuel pour l'attribution des responsabilités parentales et qu'elle assure aux enfants un accès aux deux parents





- de ne pas se sentir responsables de la séparation des parents ou du comportement de ces derniers;
- de ne pas être impliqués dans le conflit opposant leurs parents ou dans le processus judiciaire;

- de sentir que l'on tient compte de leurs besoins particuliers en ce qui a trait à leurs traditions culturelles et à leur développement.

Si certains estiment que les enfants ont besoin de maintenir des relations avec les deux parents, d'autres sont d'avis que dans les cas de relations très conflictuelles entre les parents ou de violence familiale, les besoins des enfants sont mieux servis en limitant les contacts avec le parent agressif ou violent.

Par ailleurs, des participants se sont prononcés en faveur de l'inclusion, dans la *Loi sur le divorce*, d'une liste de facteurs permettant de déterminer le meilleur intérêt de l'enfant. Selon eux, cette liste pourrait offrir une orientation utile aux juges et aux parents et leur permettre de tenir compte des préoccupations pertinentes au moment où ils doivent décider de la garde et du droit d'accès. D'autres s'y opposent; ils estiment qu'une telle liste exacerberait le conflit et la concurrence entre les parents. Ils craignent aussi que le recours à une liste n'exclue l'examen d'autres facteurs non mentionnés et qu'il ne défavorise l'évaluation des circonstances particulières de chaque situation familiale. Certains, enfin, estiment qu'une telle liste n'augmenterait pas la prévisibilité des décisions judiciaires et ne réduirait pas pour autant les contestations.

Au regard des services de soutien, les participants ont maintes fois indiqué qu'il valait mieux les faire connaître et améliorer leur accessibilité à tous, femmes et hommes, et ce, dans toutes les provinces et les territoires. Pour eux, l'amélioration de tels services comporterait les caractéristiques suivantes :

- une meilleure coordination des services communautaires et gouvernementaux améliorerait l'accès des enfants aux services;
- une approche de conciliation serait préférable au recours au système judiciaire;
- les parents doivent avoir facilement accès à de l'information, à de la formation, à des services-conseils et aux autres services de soutien propres à les aider à concentrer leurs efforts sur les besoins de leurs enfants;
- il faut offrir davantage de services communautaires, de médiation et augmenter le nombre de procureurs des enfants.

Une consultation pancanadienne sur la garde, le droit de visite et les pensions alimentaires pour enfants au niveau fédéral ainsi que dans les provinces et les territoires s'est tenue du début d'avril à la fin de juin 2001. Cette consultation a permis aux Canadiens et Canadiennes qui sont directement touchés par ces questions de s'exprimer au moyen de 71 mémoires, de quelque 2300 cahiers de réponses et de 45 ateliers, qui sont résumés dans le présent rapport. Les résultats de la consultation serviront à alimenter les discussions du Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille concernant le projet sur la garde et le droit de visite ainsi que celles des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la Justice. Ils fourniront également une information de qualité sur des questions et thèmes soulevés lors de la consultation et serviront à l'élaboration d'un rapport fédéral sur la garde, le droit de visite et les pensions alimentaires pour enfants. La ministre fédérale de la Justice doit déposer ce rapport au Parlement fédéral avant mai 2002.

La consultation a porté sur les sujets suivants :

- l'intérêt supérieur de l'enfant;
- les rôles et responsabilités des parents après la séparation ou le divorce;
- la violence familiale;
- les relations très conflictuelles;
- le point de vue des enfants;
- le respect des obligations en matière de droit de visite des enfants;
- les pensions alimentaires pour enfants.

Les faits saillants de la consultation sur chacun des sujets sont les suivants :

L'intérêt supérieur de l'enfant

Il a été demandé aux participants d'indiquer quels étaient les besoins des enfants au moment de la séparation ou du divorce de leurs parents. Pour les participants, les enfants ont besoin :

- de sécurité physique, affective, psychologique et financière;
- du plus haut degré de stabilité et de cohérence possible pendant et après le processus de séparation;
- de se faire entendre et que l'on respecte leur intégrité;



*Les opinions exprimées dans ce document sont uniquement celles des auteurs
et ne représentent pas nécessairement celles
du Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille.*

**Droits de
garde et de visite et
pensions alimentaires
pour enfants au Canada**



RAPPORT SUR LES CONSULTATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES-TERRITORIALES

Résumé

Présenté au
Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille

Préparé par
IER Planning, Research and Management Services